

International Law Studies—Volume 9

International Law Topics

The Declaration of London

The thoughts and opinions expressed are those of the authors and not necessarily of the U.S. Government, the U.S. Department of the Navy or the Naval War College.

ARTICLE 47.

Any individual embodied in the armed force of the enemy, and who is found on board a neutral merchant vessel, may be made a prisoner of war, even though there be no ground for the capture of the vessel.

Individuals embodied in the armed military or naval forces of a belligerent may be on board a neutral merchant vessel which is visited and searched. If the vessel is subject to condemnation, the cruiser will capture her and take her to one of her own ports with the persons on board. Clearly the soldiers or sailors of the enemy State will not be set free, but will be considered as prisoners of war. It may happen that the case will not be one for the capture of the ship—for instance, because the master does not know the status of an individual who had the appearance of an ordinary passenger. Must the soldier or soldiers on board the vessel be set free? That does not appear admissible. The belligerent cruiser cannot be compelled to set free active enemies who are physically in her power and are more dangerous than this or that contraband article; naturally she must act with great discretion, and it is at her own responsibility that she requires the surrender of these individuals, but the right to do so is hers; it has thus been thought necessary to explain the point.

Chapter IV.—DESTRUCTION OF NEUTRAL PRIZES.

The destruction of neutral prizes was a subject in the programme of the Second Peace Conference, and at that time it was not possible to establish a rule. It reappeared in the programme of the present Conference, and this time agreement has been found possible. There is reason for congratulation on such a result, which bears witness to the sincere desire of all parties for an understanding. It has here been shown once more that positive and conflicting rules do not always correspond to things as they are, and that if there be willingness to descend to details,

près la même manière de faire, quoiqu'on ait paru se réclamer d'opinions tout à fait contraires. Pour s'accorder, il faut d'abord se bien comprendre, ce qui n'est pas toujours le cas. Ainsi, on a constaté que ceux qui proclamaient le droit de détruire les prises neutres, ne prétendaient pas user de ce droit capricieusement et à tout propos, mais seulement d'une manière exceptionnelle, et qu'à l'inverse, ceux qui affirmaient le principe de l'interdiction de la destruction, admettaient que ce principe devait céder dans des cas exceptionnels. Il s'agissait donc de s'entendre sur ces cas exceptionnels auxquels, dans les deux opinions, devait se borner le droit de destruction. Ce n'était pas tout : il fallait aussi une garantie contre les abus dans l'exercice de ce droit ; l'arbitraire dans l'appréciation des cas exceptionnels devait être diminué au moyen d'une responsabilité effective imposée au capteur. C'est ici qu'est intervenu, dans le règlement de l'affaire, un élément nouveau, grâce auquel l'accord a pu se faire. L'intervention possible de la justice fera réfléchir le capteur en même temps qu'elle assurera une réparation dans le cas d'une destruction sans motif.

Tel est l'esprit général des dispositions de ce chapitre.

ARTICLE 48.

Un navire neutre saisi ne peut être détruit par le capteur, mais il doit être conduit dans tel port qu'il appartiendra pour y être statué ce que de droit sur la validité de la capture.

Le principe général est très simple. Un navire neutre saisi ne peut être détruit par le capteur ; cela peut être admis par tout le monde, quelle que soit la manière dont on envisage l'effet de la saisie. Le navire doit être conduit dans un port pour y être statué sur la validité de la prise. Il sera ou non amariné suivant les cas.

and to arrive at the precise applications, there will often be almost the same method of action, although the opinions advanced appeared to be entirely in conflict. To reach an agreement, it is first of all necessary that there should be a thorough understanding, which is not always the case. Thus it has become evident that those who declared for the right to destroy neutral prizes did not pretend to use this right wantonly and at every opportunity, but only by way of exception; and that, on the other hand, those who maintained the principle of prohibition of destruction admitted that the principle must give way in exceptional cases. It then became a question of agreeing on those exceptional cases to which, according to both views, the right to destroy should be confined. This was not all: there was need also for a guarantee against abuses in the exercise of this right; arbitrariness in the determination of these exceptional cases must be limited by imposing some real responsibility upon the captor. It was at this stage that a new idea was introduced in the making of the rule in this matter, thanks to which it was possible to arrive at an agreement. The possibility of intervention by a court of justice will make the captor reflect at the same time that it will secure reparation in cases where there was no reason for the destruction.

Such is the general spirit of the provisions of this chapter.

ARTICLE 48.

A captured neutral vessel is not to be destroyed by the captor, but must be taken into such port as is proper in order to determine there the rights as regards the validity of the capture.

The general principle is very simple. A neutral vessel which has been seized may not be destroyed by the captor; that may be admitted by every one, whatever view is taken as to the effect produced by the capture. The vessel must be taken into a port for the determination there as to the validity of the prize. A prize crew will or will not be put on board, according to circumstances.

ARTICLE 49. .

Par exception, un navire neutre, saisi par un bâtiment belligérant, et qui serait sujet à confiscation, peut être détruit, si l'observation de l'article 48 peut compromettre la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations dans lesquelles celui-ci est actuellement engagé.

La première condition pour que le navire saisi puisse être détruit est qu'il soit susceptible de confiscation d'après les circonstances. Si le capteur ne peut pas même songer à obtenir la confiscation du navire, comment pourrait-il avoir la prétention de le détruire?

La seconde est que l'observation du principe général soit de nature à compromettre la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations dans lesquelles il est actuellement engagé. C'est la formule à laquelle on s'est arrêté après quelques tâtonnements. Il a été entendu que *compromettre la sécurité* était synonyme de mettre en danger le navire, et pourrait être traduit en anglais par *involve danger*. C'est naturellement au moment où a lieu la destruction qu'il faut se placer pour voir si les conditions sont ou non remplies. Le danger qui n'existait pas au moment même de la saisie peut s'être manifesté quelque temps après.

ARTICLE 50.

Avant la destruction, les personnes qui se trouvent à bord devront être mises en sûreté, et tous les papiers de bord et autres pièces, que les intéressés estimeront utiles pour le jugement sur la validité de la capture, devront être transbordés sur le bâtiment de guerre.

La disposition prévoit des précautions à prendre dans l'intérêt des personnes et dans celui de l'administration de la justice.

ARTICLE 51.

Le capteur qui a détruit un navire neutre doit, préalablement à tout jugement sur la validité de la capture, justifier en fait n'avoir agi qu'en présence d'une nécessité exceptionnelle, comme elle est prévue à l'article 49. Faute par lui

ARTICLE 49.

As an exception, a neutral vessel captured by a belligerent ship, and which would be liable to condemnation, may be destroyed if the observance of Article 48 would involve danger to the ship of war or to the success of the operations in which she is at the time engaged.

The first condition in order that a captured vessel may be destroyed is that she should be liable to condemnation upon the facts of the case. If the captor cannot even hope to obtain the condemnation of the vessel, how can he lay claim to destroy her?

The second condition is that the observance of the general principle would naturally involve danger to the warship or to the success of the operations in which she is engaged at the time. This is the regulation on which agreement was reached after various tentative propositions. It was understood that *compromettre la sécurité* was synonymous with *mettre en danger le navire*, and might be translated into English by, *involve danger*. It is, of course, the situation at the moment when the destruction takes place which must be considered in order to decide whether the conditions are or are not fulfilled. A danger which did not exist at the actual moment of the capture may have appeared some time afterwards.

ARTICLE 50.

Before the destruction, the persons on board must be placed in safety, and all the ship's papers and other documents which the parties interested consider relevant for the decision as to the validity of the capture must be taken on board the ship of war.

This provision makes known the precautions to be taken in the interests of the persons and of the administration of justice.

ARTICLE 51.

A captor who has destroyed a neutral vessel must, as a condition precedent to any decision upon the validity of the capture, establish in fact that he only acted in the face of an exceptional necessity such as is contemplated in Article 49.

de ce faire, il est tenu à indemnité vis-à-vis des intéressés, sans qu'il y ait à rechercher si la capture était valable ou non.

Ce texte donne une garantie contre la destruction arbitraire des prises par l'établissement d'une responsabilité effective du capteur qui a opéré la destruction. Ce capteur doit, en effet, avant tout jugement sur la validité de la prise, justifier en fait qu'il était bien dans un des cas exceptionnels qui sont prévus. La justification sera faite contradictoirement avec le neutre qui, s'il n'est pas content de la décision du tribunal national des prises, pourra se pourvoir devant la juridiction internationale. Cette justification est donc une condition préalable à remplir par le capteur. S'il ne le fait pas, il doit indemniser les intéressés au navire et au chargement, sans qu'il y ait à rechercher si la prise était valable ou nulle. Il y a donc là une sanction sérieuse de l'obligation de ne détruire la prise que dans des cas déterminés, c'est une peine pécuniaire qui frappe le capteur. Si, au contraire, la justification est faite, le procès de prise se suit comme à l'ordinaire; lorsque la prise est déclarée valable, aucune indemnité n'est due; quand elle est déclarée nulle, les intéressés ont droit à être indemnisés. Le recours devant la Cour Internationale ne peut être formé que quand la décision du tribunal des prises est intervenue sur le fond et non pas aussitôt après que la question préalable a été jugée.

ARTICLE 52.

Si la capture d'un navire neutre, dont la destruction a été justifiée, est ensuite déclarée nulle, le capteur doit indemniser les intéressés en remplacement de la restitution à laquelle ils auraient droit.

ARTICLE 53.

Si des marchandises neutres qui n'étaient pas susceptibles de confiscation ont été détruites avec le navire, le propriétaire de ces marchandises a droit à une indemnité.

Le navire détruit contenait des marchandises neutres non susceptibles de confiscation; le propriétaire de ces

Failing to do this, he must compensate the parties interested without examination as to whether or not the capture was valid.

This provision gives a guarantee against the arbitrary destruction of prizes by establishing a real responsibility of the captor who has carried out the destruction. The captor must actually, before any decision respecting the validity of the prize, prove that he was really in such an exceptional situation as was specified. This proof must be established in a manner to meet the opposition of the neutral, who, if not satisfied with the decision of the national prize court, may take his case before the International Court. This proof is, therefore, a condition precedent which the captor must fulfil. If he does not do this, he must compensate those interested in the vessel and the cargo, without any investigation as to whether the capture was or was not valid. Accordingly there is a positive sanction of the obligation not to destroy a prize except in the specified cases; this sanction is a fine inflicted on the captor. If, on the other hand, this proof is established, the prize procedure follows the usual course; if the prize is declared valid, no compensation is due; if it is declared void, those interested have a right to be compensated. Resort to the International Court can be had only after the decision of the prize court has been rendered on the whole matter, and not immediately after the preliminary question has been decided.

ARTICLE 52.

If the capture of a neutral vessel, of which the destruction has been justified, is subsequently held to be invalid, the captor must compensate those interested, in place of the restitution to which they would have been entitled.

ARTICLE 53.

If neutral goods which were not liable to condemnation have been destroyed with the vessel, the owner of such goods is entitled to compensation.

If a vessel which has been destroyed carried neutral goods not liable to condemnation: the owner of such

marchandises a, en tout cas, droit à une indemnité, c'est-à-dire sans qu'il y ait à distinguer suivant que la destruction était ou non justifiée. C'est équitable et c'est une garantie de plus contre une destruction arbitraire.

ARTICLE 54.

Le capteur a la faculté d'exiger la remise ou de procéder à la destruction des marchandises confiscables trouvées à bord d'un navire qui lui-même n'est pas sujet à confiscation, lorsque les circonstances sont telles que, d'après l'article 49, elles justifieraient la destruction d'un navire passible de confiscation. Il mentionne les objets livrés ou détruits sur le livre de bord du navire arrêté et se fait remettre par le capitaine copie certifiée conforme de tous papiers utiles. Lorsque la remise ou la destruction a été effectuée et que les formalités ont été remplies, le capitaine doit être autorisé à continuer sa route.

Les dispositions des articles 51 et 52 concernant la responsabilité du capteur qui a détruit un navire neutre sont applicables.

Un croiseur rencontre un navire de commerce neutre portant de la contrebande dans une proportion inférieure à celle qui est prévue par l'article 40. Il peut amariner le navire et le conduire dans un port pour y être jugé. Il peut, conformément à ce qui est réglé par l'article 44, accepter la remise de la contrebande qui lui est offerte par le navire arrêté. Mais, qu'arrivera-t-il si aucune de ces solutions n'intervient? Le navire arrêté n'offre pas de remettre la contrebande et le croiseur n'est pas en situation de conduire le navire dans un de ses ports. Le croiseur est-il obligé de laisser aller un navire neutre avec la contrebande qu'il porte? Cela a paru excessif, au moins dans certaines circonstances exceptionnelles. Ce sont celles-là mêmes qui justifieraient la destruction du navire, s'il était susceptible de confiscation. En pareil cas, le croiseur pourra exiger la remise ou procéder à la destruction des marchandises confiscables. Les raisons qui ont fait admettre la destruction du navire pourront

goods has, in every case, a right to compensation, that is to say, without having to distinguish as to whether the destruction was or was not justified. This is equitable and is a further guarantee against arbitrary destruction.

ARTICLE 54.

The captor has the right to require the giving up of, or to proceed to destroy, goods liable to condemnation found on board a vessel which herself is not liable to condemnation, provided that the circumstances are such as, according to Article 49, justify the destruction of a vessel liable to condemnation. The captor enters the goods delivered or destroyed in the logbook of the vessel stopped, and must procure from the master duly certified copies of all relevant papers. When the giving up or destruction has been completed, and the formalities have been fulfilled, the master must be allowed to continue his voyage.

The provisions of Articles 51 and 52 respecting the obligations of a captor who has destroyed a neutral vessel are applicable.

A cruiser encounters a neutral merchant vessel carrying contraband in a proportion less than that specified in Article 40. The captain of the cruiser may put a prize crew on board the vessel and take her into a port for adjudication. He may, in conformity with the provisions of Article 44, accept the delivery of the contraband which is offered to him by the vessel stopped. But what is to happen if neither of these solutions is reached? The vessel stopped does not offer to deliver the contraband, and the cruiser is not in a position to take the vessel into one of her ports. Is the cruiser obliged to let the neutral vessel go with the contraband on board? This has seemed excessive, at least in certain exceptional circumstances. These are in fact the same which would have justified the destruction of the vessel, if she had been liable to condemnation. In such a case the cruiser may require the delivery, or proceed to the destruction, of the goods liable to condemnation. The reasons which warrant the

justifier la destruction des marchandises de contrebande, d'autant plus que les considérations d'humanité qui peuvent être invoquées en cas de destruction du navire sont écartées ici. Contre une exigence arbitraire du croiseur, il y a les mêmes garanties qui ont permis de reconnaître la faculté de détruire le navire. Le croiseur doit préalablement justifier qu'il se trouvait bien dans les circonstances exceptionnelles prévues; sinon, il est condamné à la valeur des marchandises livrées ou détruites sans qu'il y ait à rechercher si elles constituaient ou non de la contrebande de guerre.

La disposition prescrit des formalités qui sont nécessaires pour constater le fait même et pour mettre la juridiction des prises à même de statuer.

Naturellement, une fois que la remise a été effectuée ou que la destruction a été opérée et que les formalités ont été remplies, le navire arrêté doit être laissé libre de continuer sa route.

Chapitre V.—DU TRANSFERT DE PAVILLON.

Un navire de commerce ennemi est sujet à capture, tandis qu'un navire de commerce neutre est respecté. On comprend, dès lors, qu'un croiseur belligérant, rencontrant un navire de commerce qui se réclame d'une nationalité neutre, ait à rechercher si cette nationalité a été légitimement acquise ou si elle n'a pas eu pour but de soustraire le navire aux risques auxquels il aurait été exposé s'il avait gardé son ancienne nationalité. La question se présente naturellement quand le transfert est de date relativement récente, au moment où a lieu la visite, que ce transfert soit, du reste, antérieur, ou postérieur à l'ouverture des hostilités. Elle est résolue différemment suivant qu'on se place plutôt au point de vue de l'intérêt du commerce ou plutôt au point de vue de l'intérêt des belligérants. Il est heureux que l'on se soit entendu sur un règlement qui concilie les deux intérêts dans la mesure du possible et qui renseigne les belligérants et le commerce neutre.

destruction of the vessel would justify the destruction of the contraband goods, the more so as the considerations of humanity which may be invoked in case of the destruction of a vessel do not here apply. Against an arbitrary demand by the cruiser there are the same guarantees as those which made it possible to recognize the right to destroy the vessel. The captor must, as a condition precedent, prove that he really found himself in the exceptional circumstances specified; failing this, he is penalized to the value of the goods delivered or destroyed, without investigation as to whether they were or were not contraband.

The regulation prescribes certain formalities which are necessary to establish the facts of the case and to make the prize court free to adjudicate.

Of course, when once the delivery of the goods has been effected or their destruction has taken place, and the formalities have been carried out, the vessel which has been stopped must be left free to continue her voyage.

Chapter V.—TRANSFER OF FLAG.

An enemy merchant vessel is liable to capture, whereas a neutral merchant vessel is spared. It may therefore be understood that a belligerent cruiser encountering a merchant vessel which lays claim to neutral nationality has to inquire whether such nationality has been acquired legitimately or for the purpose of shielding the vessel from the risks to which she would have been exposed if she had retained her former nationality. This question naturally arises when the transfer is of a date comparatively recent at the moment at which the visit and search takes place, whether the transfer may actually be before, or after, the opening of hostilities. The question will be answered differently according as it is looked at more from the point of view of commercial or more from the point of view of belligerent interests. It is fortunate that agreement has been reached on a rule which conciliates both these interests so far as possible and which informs belligerents and neutral commerce as to their position.